

OVERWEGENDE ...

Kerken, het coronavirus en de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester

Sophie van Bijsterveld

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig dat de burgemeester de bevoegdheid geeft een sluitingsbevel te geven voor zowel publieke als besloten plaatsen in geval van een uitbraak van het coronavirus.¹ Dit voorstel ziet op acute situaties van een uitbraak en is daarmee een aanvulling op de eerdere in de wet opgenomen grondslagen om van overheidswege maatregelen te nemen specifiek vanwege het virus SARS-CoV-2 (Covid-19).²

De kern van het voorstel wordt gevormd door een nieuw in te voegen artikel 58na in de Wet publieke gezondheid. Het eerste lid bepaalt dat het om een schriftelijk bevel gaat dat voor een periode van ten hoogste tien dagen geldt. Ook bepaalt het artikellid dat aan het bevel, waaraan voorschriften en beperkingen verbonden kunnen worden, een belangenafweging ten grondslag moet liggen waarin de burgemeester in elk geval betreft 'de aard van de plaats, de aard van de activiteit en het aantal bij de sluiting betrokken personen'.

Kan het sluitingsbevel ook kerkgebouwen en andere gebouwen ter uitoefening van godsdienst of levensovertuiging betreffen?³ Volgens het aanvankelijke ontwerp van de regering niet. De regering stelde zich op het standpunt dat grondwettelijke bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat meebrengt dat de uitoefening daarvan 'ook in het geval van opleving van het virus, zoveel mogelijk doorgang moet kunnen vinden en dat met overheidsinterventies in die situaties zeer terughoudend moet worden omgegaan'. Daarbij wilde de regering 'zoveel mogelijk aansluiten bij de initiatieven van diverse religieuze organisaties om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor maatregelen om de verspreiding van het virus tegen te gaan en het uitoefenen van de zorgplicht ter zake'.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State deelde deze benadering van de regering niet en adviseerde de uitzondering voor de betreffende gebouwen ongedaan te maken. Zij overwoog dat wanneer de sluitingsbevoegdheid gerechtvaardigd is door

- 1 Voorstel van wet tot Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met een sluitingsbevoegdheid ten aanzien van publieke en besloten plaatsen wegens een uitbraak, *Kamerstukken II 2020/21*, 35817, nr. 1-3.
- 2 Zie vooral de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (*Kamerstukken II*, 35526).
- 3 Het gaat hier in de grondwettelijke terminologie om gebouwen of besloten plaatsen in de zin van art. 6 lid 2 Gw.
- 4 Voor beide citaten van deze alinea, *Kamerstukken II 2020/21*, 35817, nr. 4, p. 4 (geciteerd uit het advies van de Afdeling advisering omdat de betreffende passages niet integraal in de naar aanleiding van het advies herziene memorie van toelichting voorkomen).

Sophie van Bijsterveld

‘het ernstige risico voor de onmiddellijke verspreiding [van het virus] (...) die van een uitbraak uitgaat’, die rechtvaardiging ook opgaat wanneer zogenoemde ‘levensbeschouwelijke gebouwen’ de bron zijn van het ernstige risico.⁵ Daaraan voegde de Afdeling advisering toe dat de grondwettelijke garantie van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een dergelijke beperking toelaat.

Hoe moeten wij deze uiteenlopende benaderingen beoordelen? In de schriftelijke dialoog tussen de regering en de Afdeling advisering over de ontwerpregeling is het om te beginnen opmerkelijk dat juist de regering stellig was over de in het licht van de grondrechten gewenste terughoudendheid van overheidsinterventie in de uitoefening van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, terwijl de opstelling van de Afdeling advisering laconieker was. Het is doorgaans immers de Afdeling advisering die in reactie op conceptvoorstellen van wet aandacht voor grondrechten vraagt.

Wat de inhoud betreft: de regering stelde zich terecht op het standpunt dat terughoudendheid bij het mogelijk maken van ingrijpen het uitgangspunt dient te zijn. De wenselijkheid daarvan vloeit voort uit de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de scheiding van kerk en staat. Een dergelijke terughoudendheid spreekt ook uit reeds geldende wetgeving. Zo vallen in de genoemde Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten niet onder het centrale begrip ‘evenement’ en kunnen ten aanzien van kerkdiensten geen groepsmaxima worden gesteld.⁶ De voor ‘gewone’ situaties geldende Wet openbare manifestaties bevat geen bevoegdheid voor de burgemeester tot het geven van een bevel tot het ‘terstond (...) beëindigen en uiteen (...) gaan’ in geval van een godsdienstige of levensbeschouwelijke samenkomst op ‘andere dan openbare plaatsen’, zoals dat voor publiek toegankelijke vergaderingen of betogingen op dergelijke plaatsen wel het geval is ‘indien de bescherming van de gezondheid of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden dat vordert’.⁷ Weer een ander voorbeeld vormt artikel 12 aanhef en onder b van de Algemene wet op het binnentreden, dat – overigens toegestaan – binnentreden ‘in de ruimte bestemd voor godsdienstoefeningen of bezinningsamenkomsten van levensbeschouwelijke aard, gedurende de godsdienstoefening of bezinningsamenkomst’ uitsluit, behalve in het geval van ontdekking op heterdaad.

Religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten zijn daarentegen niet helemaal immuun voor overheidsinterventie. Daarin had de Afdeling advisering gelijk. Zo is het op grond van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 mogelijk bij algemene maatregel van bestuur regels vast te stellen over afstandseisen, en is het bij ministeriële maatregel mogelijk hygiëneregels te stellen (denk aan het dragen van mondkapjes). Dit wordt gerechtvaardigd met een beroep op een ‘redelijke uitleg’ van de grondwettelijke beperkingssystematiek. Ook van artikel 58n Wet publieke gezondheid, dat op acute situaties ziet, zijn religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten niet uitgesloten. Dit artikel bepaalt: ‘Indien door een gedraging of activi-

5 Idem.

6 Zie voor het begrip ‘evenement’ art. 58a Wet publieke gezondheid (dat door de Tijdelijke wet is geïntroduceerd) en voor het niet onderworpen zijn van kerkdiensten aan te stellen bindende regels voor groepsmaxima art. 58g lid 2 onder c jo. art. 58l Wet publieke gezondheid.

7 Art. 8 Wet openbare manifestaties.

teit in of vanuit een besloten plaats, niet zijnde een woning, een ernstige vrees voor de onmiddellijke verspreiding van het virus SARS-CoV-2 ontstaat, kan de burgemeester de bevelen geven die nodig zijn voor de beëindiging van de gedraging of activiteit en de daar aanwezige personen bevelen zich onmiddellijk te verwijderen.⁸

De regering heeft zich gevoelig getoond voor het advies van de Afdeling advisering, zij het dat zij het advies niet onverkort heeft overgenomen. De regering heeft ervoor gekozen om de terughoudendheid ten aanzien van religieuze en levensbeschouwelijke samenkomsten als uitgangspunt te blijven hanteren en daaraan gestalte te geven door een specifieke regeling. Een burgemeesterlijk bevel wordt, wanneer de volksgezondheid tot sluiting noopt, niet gegeven dan nadat het genootschap zelf de kans heeft gekregen 'onverwijld' maatregelen te nemen en de burgemeester, 'na raadpleging van de gemeentelijke gezondheidsdienst' ervan overtuigd is dat deze maatregelen niet adequaat zijn. Mocht het toch tot een sluiting komen op bevel van de burgemeester, dan voorziet het voorstel in een overlegmogelijkheid 'om de uitoefening van het recht op het vrij belijden van het geloof of de levensovertuiging zo min mogelijk te beperken'. Deze procedure is te vinden in de lid 3 en 4 van het voorgestelde artikel 58na Wet publieke gezondheid.

Naar mijn overtuiging heeft de regering het juiste uitgangspunt gehanteerd: terughoudendheid bij het overwegen van de mogelijkheid van interventies. Dat uitgangspunt bleek uit het oorspronkelijke voorstel. Het blijkt ook uit het bij de Tweede Kamer ingediende voorstel, zij het dat interventie uiteindelijk niet uitgesloten wordt. Bij uiterste noodzaak is ingrijpen een optie. Met het voorstel voor een getrapte regeling heeft de regering naar mijn oordeel een goede balans getroffen. Voor kerken zelf is het natuurlijk zaak om op eigen initiatief verantwoordelijkheid te tonen voor de gezondheid van hun leden en de volksgezondheid in bredere zin. De omgang van de Nederlandse religieuze organisaties met de nu al ongeveer twee jaren durende coronacrisis laat zien dat zij deze verantwoordelijkheid ook nemen.

8 Interessant is de vraag of de noodbevoegdheden van de burgemeester op grond van art. 175 en 176 van de Gemeentewet een inbreuk mogen maken op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, ook binnen gebouwen en besloten plaatsen, ondanks de letter van de Grondwet. In de voorlichting van de Afdeling advisering van 25 mei 2020 inzake grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen (*Kamerstukken II 2020/21*, 25295, nr. 742) geeft de Afdeling advisering een genuanceerd en goed te verdedigen antwoord op deze vraag, dat er kort gezegd op neerkomt dat dit in acute situaties voor een korte periode te verdedigen valt (zie vooral p. 23-25). De voorlichting had daarbij vooral maximering van bezoekersaantallen in gedachten; hierover geeft nu de Wet publieke gezondheid uitsluitsel. De benadering blijft wel van belang voor andere acute, bedreigende situaties.